



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M É N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně zpravodajky Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobkyně: **M. S.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 5. 2020, č. j. OAM-18466-14/TP-2019, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. 9. 2020, č. j. 16 A 71/2020 - 37,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalovaného **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobkyni **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalovaný vydal dne 21. 5. 2020 pod č. j. OAM-18466-14/TP-2019 rozhodnutí, kterým zamítl žádost žalobkyně o vydání povolení k trvalému pobytu dle § 87k odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť shledal důvodné nebezpečí, že by žalobkyně mohla ohrozit bezpečnost státu.

[2] Žalobkyně napadla toto rozhodnutí žalovaného správní žalobou, kterou Krajský soud v Ústí nad Labem (dále též „krajský soud“) v záhlaví označeným usnesením odmítl a věc postoupil Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále též „Komise“) k vyřízení odvolání. Krajský soud vyložil platnou a účinnou právní úpravu obsaženou v zákoně o pobytu cizinců, konkrétně v § 168 odst. 3 tohoto zákona, ve znění zákona č.

176/2019 Sb. (účinného ode dne 31.7.2019), tak, že byť zřejmě bylo úmyslem zákonodárce vyloučení řádného opravného prostředku v některých správních řízeních týkajících se pobytu cizinců, k výslovnému vyloučení možnosti žalobkyně podat odvolání nedošlo. Krajský soud tak dospěl k závěru, že historický výklad dovozovaný ze záměru zákonodárce (jakkoli je doložen), nemůže převážet nad nedostatečným jazykovým vyjádřením zákona, má-li jím dojít k omezení práv jednotlivce. Skutečnost, že zákonodárce odvolání v daném případě výslovně nevyloučil, má pro posouzení přípustnosti žaloby klíčový význam, neboť žalobkyni *de iure* nebyla upřena možnost brojit proti rozhodnutí žalovaného odvoláním.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[3] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti výše uvedenému usnesení krajského soudu kasační stížnost, v níž namítal, že i když zákon o pobytu cizinců výslovně odvolání proti rozhodnutím týkajícím se nevydání, neprodloužení nebo zrušení platnosti pobytových oprávnění nevylučuje, neznamená to, že není vyloučeno fakticky. Stanoví-li zákon o pobytu cizinců, že tato rozhodnutí nabývají právní moci oznámením, znamená to podle stěžovatele, že je nelze napadnout řádným opravným prostředkem – odvoláním (formální aspekt právní moci). Tato rozhodnutí jsou tedy po oznámení závazná a nezměnitelná (materiální aspekt právní moci). Pokud by bylo připuštěno odvolání proti pravomocnému rozhodnutí, nemohlo by se jednat o řádný opravný prostředek, což zároveň vyvolává spor o to, zda lhůta pro podání žaloby běží od oznámení takového rozhodnutí, které tím nabývá právní moci, nebo až od oznámení rozhodnutí o odvolání. Výklad přijatý krajským soudem by dle stěžovatele rovněž vedl k tomu, že cizinec by musel vždy opustit území státu, neboť odvolání by nemělo odkladný účinek, ani by mu jej nebylo možné přiznat. Stěžovatel připomněl, že cílem nové právní úpravy nebylo připravit cizince o možnost pobývat na našem území v době přezkumu takového rozhodnutí, nýbrž jen urychlit celý proces. Poukázal také na rozpornou judikaturu krajských soudů v této sporné otázce.

[4] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že bylo-li zamýšleným cílem zákonodárce vyloučit dvojinstančnost správního řízení ve vybraných typových věcech s cílem urychlit proces ukončení pobytu cizince v případě, že spáchal na území České republiky úmyslný trestný čin, nepodařilo se tento záměr zákonodárce do nové právní úpravy vtělit. Tento názor Nejvyšší správní soud potvrdil také v rozsudku ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020 - 22. Ze znění § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nelze dle žalobkyně bez dalšího vyvodit, že došlo k vyloučení možnosti podat odvolání (byť to dle důvodové zprávy patrně byl úmysl zákonodárce), a účastník řízení (zde navíc cizinec), který nedokáže provést právní analýzu zákonných ustanovení již tak nepřehledného a častokrát novelizovaného zákona o pobytu cizinců, nemůže být obětí uvedeného legislativního pochybení. Od cizince nelze očekávat schopnost provést podrobný právní výklad textu zákona, aby usoudil, zda v jeho případě je na místě podávat odvolání nebo přímo správní žalobu. Právě naopak, práva a povinnosti cizince by měly ze zákona jasně a určitě vyplývat, jak ostatně v případě vyloučení odvolání zákon o pobytu cizinců činí na řadě jiných míst výslovnou formulací, že odvolání proti rozhodnutí není přípustné. Nedokázal-li zákonodárce do § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců záměr vyloučit odvolání jednoznačně vtělit, nelze to přičítat k tíži žalobkyni. K úvahám stěžovatele

pokračování

vycházejícím z právní teorie, že rozhodnutí v právní moci nelze napadnout řádným opravným prostředkem, jsou dle žalobkyně sice obecně platné, avšak na uvedený případ je nelze aplikovat. Garantuje-li § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců procesní právo cizince podat odvolání proti každému rozhodnutí ke Komisi, požívá toto právo soudní ochrany a nemůže jej popřít ani novelizované znění § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[6] V nyní souzené věci je mezi účastníky řízení veden spor o výklad zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 176/2019 Sb. (dále též „novela“), konkrétně § 168 odst. 3 tohoto zákona, který stanoví, že rozhodnutí ministerstva vydaná z důvodů v něm taxativně vyjmenovaných *nabývají právní moci jejich oznámením*. V taxativním výčtu je zahrnuto také ustanovení § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců aplikované na případ žalobkyně. Žalovaný má za to, že pravidlo obsažené v novelizovaném § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců vylučuje možnost podat odvolání proti rozhodnutím vydaným z důvodů v něm taxativně uvedených. Krajský soud naopak dospěl k závěru, že pravidlo vylučující podání odvolání proti konkrétním typům rozhodnutí vydaných z důvodů vyjmenovaných v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců z tohoto ustanovení dovodit nelze.

[7] Zákon o pobytu cizinců v § 170b odst. 1 upravuje, že *proti rozhodnutí ministerstva lze podat odvolání ke komisi*. Nejvyšší správní soud souhlasí se závěry krajského soudu, že tuto možnost nevyloučilo ani novelizované znění § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Identickou právní otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020 - 22, v němž vyslovil, že „ze samotného textu novelizovaného § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nelze vyloučení odvolání dovodit. Úvahy vycházející z právní teorie, že rozhodnutí v právní moci nelze napadnout řádným opravným prostředkem (formální aspekt právní moci), na které stěžovatel poukazuje v kasační stížnosti, jsou sice obecně platné, avšak nemohou překonat situaci nastolenou zvláštní právní úpravou, k níž došlo neuváženým zásahem zákonodárce do zákona o pobytu cizinců a která s ohledem na znění § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve svých důsledcích znamená připuštění odvolání i proti těmto pravomocným rozhodnutím. Úvahám stěžovatele, že novela sice nevyloučila právo na odvolání výslovně, ale fakticky ano, nelze přitakat, neboť právo na odvolání opírající se o výslovné znění § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců nemůže být popřeno textem § 168 odst. 3 zákona, jehož znění o odvolání vůbec nepojednává“. Nejvyšší správní soud vyloučil, že by v uvedeném případě existoval prostor pro dotváření práva výkladem v důsledku existence mezery v právu, poukázal na subsidiaritu správního soudnictví a upozornil, že „v případech, kdy zákonodárce zamýšlel vyloučit odvolání, učinil tak na řadě míst výslovně užitou formulací „odvolání není proti tomuto rozhodnutí přípustné“. Skutečnost, že stěžovatel tato jiná řízení s citovanou formulací výslovného vyloučení odvolání považuje za odlišná od pobytové problematiky, nemají žádný vliv na logický závěr (...), že pokud zákonodárce chce vyloučit odvolání, umí tak učinit a činí tak výslovně právě prostřednictvím výše citované formulace. Pohybujeme-li se při výkladu právního textu a hledání jeho významu stále v tomtéž zákoně, adresát právní normy může očekávat, že racionální zákonodárce vyjádří stejný záměr stejnými výrazovými prostředky“. V podrobnostech Nejvyšší správní soud odkazuje na odůvodnění citovaného rozsudku, od jehož závěrů (následovaných v rozsudcích ze dne 2. 9. 2020, č. j. 6 Azs 140/2020 - 27, ze dne 3. 9. 2020, č. j. 2 Azs 206/2020 - 15, ze dne 25. 9. 2020, č. j.

8 Azs 84/2020 - 43, nebo ze dne 1. 10. 2020, č. j. 8 Azs 78/2020 - 29) nemá důvod odchýlit se ani v nyní projednávané věci.

[8] V rozsudku č. j. 6 Azs 192/2020 - 21 Nejvyšší správní soud zároveň uvedl, že si je vědom skutečnosti, že „v důsledku nepromyšleného zásahu zákonodárce do textu zákona o pobytu cizinců dochází ke specifické situaci, kdy rozhodnutí Ministerstva vnitra (stěžovatele) v první instanci nabývá právní moci oznámením rozhodnutí účastníku řízení, avšak zároveň je připuštěno odvolání, přičemž právní moc rozhodnutí nemá žádný vliv na procesní průběh odvolacího řízení, ani na procesní pravidla, jimiž se řídí. (...) Kolize a související problémy plynoucí ze střetu této právní úpravy se správním řádem (vyřešení otázky odkladného účinku a okamžiku vykonatelnosti správního rozhodnutí), jakož i se soudním řádem správním (počítání lhůty k podání žaloby, posouzení přípustnosti žaloby proti prvoinstančnímu rozhodnutí), na něž stěžovatel poukazuje v kasační stížnosti, však budou nuceny nejprve vyřešit správní orgány a zákonnost a ústavní konformnost zvolených řešení následně přezkoumat krajské soudy. Nejvyšší správní soud nemůže v tuto chvíli výsledky jejich úvah předjímat, neboť by tím nepřipustně zasahoval do jejich rozhodovací činnosti“.

[9] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že krajský soud dospěl ve svém usnesení ke správnému právnímu závěru, že proti žalobou napadenému rozhodnutí je odvolání přípustné, a tedy správně žalobu odmítl a věc postoupil Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců k vyřízení odvolání.

IV. Závěr a náklady řízení

[10] Na základě výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[11] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný (stěžovatel) nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně sice měla ve věci plný úspěch, žádné náklady řízení jí však nevznikly. Proto jí Nejvyšší soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. října 2020

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu